GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

NOTA TÉCNICA 55

Processo de Revisão do PDU de Vitória (2018): Etapas Finais

Vitória I 2018

Instituto Jones dos Santos Neves

NT – 55

Diretora Presidente
Gabriela Macedo Lacerda

Diretora de Estudos e Pesquisas
Ana Carolina Giuberti

Diretora Administrativa e Financeira
Andréa Figueiredo Nascimento

Coordenador de Estudos Territoriais
Pablo Silva Lira

Elaboração
Isabella Batalha Muniz Barbosa
Coordenação de Estudos Territoriais

Revisão
Ana Carolina Giuberti
Pablo Silva Lira

Editoração
Eugênio Herkenhoff
Assessoria de Relacionamento Institucional

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar
Assessoria de Relacionamento Institucional

Instituto Jones dos Santos Neves
Processo de revisão do PDU de Vitória (2018): etapas finais. Vitória, ES, 2018.

36p. il. tab. (Nota técnica, 55)

1.Plano Diretor Urbano. 2.PDU. 3.Política Urbana. 4.Conselho Municipal. 5.Planejamento. 6.Vitória-ES. I.Barbosa, Isabella Batalha Muniz. II.Título. III.Série.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

Sumário

APRESENTAÇÃO....04

1 - INTRODUÇÃO....06

2 - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES RELEVANTES DE UM PLANO DIRETOR....09

2.1 - Da função social e da sustentabilidade das cidades....09

2.2 - Da Participação Social....10

2.3 - Da Mobilidade Urbana....11

2.4 - Da Habitação....12

2.5 - Do Meio Ambiente....13

2.6 - Da Integração Metropolitana....15

2.7 - Cidades para pessoas....16

3 - BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PDU DE VITÓRIA....17

4 - DEBATE DA MINUTA E OS PRINCIPAIS PONTOS POLÊMICOS DO NOVO PDU....20

5 - O SANCIONAMENTO DA LEI....30

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS....31

7 - REFERÊNCIAS....33

8 - ANEXOS....36

Anexo 1 - Mapa do Macrozoneamento do Município de Vitória

Anexo 2 - Mapa do Zoneamento do Município de Vitória

Anexo 3 - Mapa das Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIUS) do Município de Vitória

Apresentação

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), mediante lei, participa com representação técnica em Conselhos Municipais dos Planos Diretores. Parte-se da premissa de que os aspectos que dizem respeito à gestão das cidades, contemplados na legislação federal, estadual e municipal, devem ser incorporados ao Plano Diretor Urbano, cujos princípios e diretrizes comumente são avaliados quanto à eficácia e o respaldo pela sociedade civil em todos os setores para cumprimento da função social da cidade, conforme estabelecem a Constituição Federal de 1988 (CF/88/ Artigos 182 e 183), e o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001).

Com o intuito de informar e dar publicidade a esta atividade permanente e cotidiana, o IJSN vem elaborando periodicamente notas técnicas sobre a sua participação nos Conselhos. A Nota Técnica 49 (IJSN, 2016) teve por objetivo mostrar a articulação das instâncias participativas do poder público e da sociedade civil na revisão decenal do Plano Diretor de Vitória (Lei nº 6.705/2006), assim como a metodologia utilizada para construção das proposições e respectivo envolvimento e respaldo dos atores locais.

Após um longo processo de construção da nova lei do Plano Diretor Urbano de Vitória (PDU), iniciado em 2015, esta foi sancionada pelo prefeito de Vitória nos termos da Lei nº 9.271 de 2018, e publicada no Diário Oficial em 22 de maio de 2018. A presente Nota Técnica tem por objetivo mostrar de forma abreviada, os principais temas do debate e a finalização do processo com respectivos resultados condensados. Desse modo, a seção 1 discorre sobre a relevância da legislação urbanística ante a complexidade da urbanização; a seção 2 aborda alguns princípios e as diretrizes mestras de um plano diretor; a seção 3 faz uma breve contextualização da evolução do município de Vitória no âmbito dos planos diretores; a seção 4 apresenta os temas mais polêmicos debatidos no final do processo, Encontro da Cidade e Câmara dos Vereadores; a seção 5 apresenta o sancionamento da Lei; e por fim, a seção 6, faz as considerações finais. Todo o rico repertório presente na

construção coletiva de um Plano Diretor, contribui para o crescimento profissional dos técnicos do IJSN representantes dos Conselhos, potencializa os mecanismos de participação, e mais que isto, enquadra-se na função pública de servir à sociedade.

INTRODUÇÃO

As diversas Constituições outorgadas[1] até o auge do processo de urbanização, ocorrido nas décadas de 1970 e 1980, não contemplavam dispositivos constitucionais específicos para definição da política urbana que pudesse direcionar o planejamento das cidades. A Constituição de 1988 (CF/1988) inovou ao apresentar dois capítulos (Art.182 e 183) da política urbana e adotar o conceito de " função social da cidade", um conceito jurídico próprio do Brasil que abriu um amplo escopo para se pensar a urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ela inerentes (FERNANDES; ALFONSIN, 2010).

Conforme as disposições da Constituição Federal de 1988 (Art.182) e do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001)[2], o Plano Diretor Municipal (PDM)[3] é o instrumento básico da política urbana e tem como princípio fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, e sua legislação contempla a totalidade do município. Para alcançar este objetivo, apresenta como premissa a justiça social e a justa distribuição dos benefícios, combatendo a desigualdade e promovendo a qualidade de vida dos cidadãos. Nesta perspectiva, é um instrumento direcionador de atividades, do adensamento e da expansão urbana, capaz de minimizar os impactos decorrentes da urbanização. E para tanto, os parâmetros urbanísticos são índices, que combinados ao zoneamento, passam a ser as ferramentas mais usuais do planejamento e podem servir às mais diversas intenções que se queira reproduzir nas cidades. Assim, o plano diretor deve direcionar as ações dos produtores do espaço urbano e rural, públicos ou privados, de modo que o desenvolvimento da cidade seja feito de forma planejada e atenda às necessidades coletivas de toda a população.

Na perspectiva de sucesso do desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade veio fortalecer o canal de comunicação entre poder público e a sociedade de modo que a vontade coletiva possa se expressar elegendo os instrumentos de organização e participação populares, assim considerados: os órgãos colegiados, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projeto de lei. Portanto, é de fundamental importância o papel dos Conselhos[4] a ser exercido nas diversas escalas de governança, cuja atuação remete a um conjunto de princípios e diretrizes que deverão nortear a construção dos planos de desenvolvimento e que incidirão diretamente na configuração das cidades. Portanto, um plano diretor irá atuar sobre o espaço urbano em sua totalidade, e em espaços específicos como o bairro até chegar a sua fração menor, a rua.

[1] As Constituições referem-se aos anos de 1934,1937,1946 e 1967 e a Emenda nº1 de 1969.

[2] O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é uma lei federal que institui as diretrizes da política pública urbana e dispõe de diversos instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da cidade, que apresenta como premissa a justiça social com a justa distribuição dos benefícios, combatendo a desigualdade e promovendo a qualidade de vida dos cidadãos.

[3] O Artigo 41 do Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, assim como também para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal. Recentemente foram incluídos os municípios registrados no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (A Lei 10.257/2001 passa a vigorar com o Art.42 A, conforme Lei 12.608/2012 da Defesa Civil).

[4] A representação do Conselho de Desenvolvimento municipal, configura-se em sua maioria como tripartite, ou seja, representantes do Poder Público, representantes das comunidades e dos setores produtivos (indústria, comércio e serviços). A aprovação de cada Conselho com respectiva estrutura deve ser aprovada em Lei pela Câmara Municipal (IJSN, NT.46,2015).

Entretanto, historicamente, a existência de planos urbanísticos e de uma extensa legislação ambiental não impediu que as cidades brasileiras se expandissem de forma espraiada e ilegal, revelando as desigualdades sociais expressas em seus territórios. Nessa perspectiva, é notório o fosso existente entre a gestão da cidade e a aplicação da legislação, utilizada, muitas vezes, como instrumento de poder arbitrário (MARICATO, 2000). Hoje, o município de Vitória é estritamente urbano e apresenta territórios distintos por estratificação de renda. Ou seja, sua geografia e relevo colaboram também para a percepção da desigualdade social: a população de maior renda instalou-se preferencialmente no litoral, e a população de baixa renda, ocupou os morros e as áreas de mangue da baía noroeste.

Esta dinâmica é fortalecida pela abordagem de Milton Santos, que considera o espaço como produto e o produtor de relações específicas, que se expressam em fluxos e funções próprias, alteradas e dinamizadas pela técnica. Neste contexto, a cidade implica na necessidade de expansão geográfica da sociedade capitalista e resulta na criação de um espaço construído voltado para a produção e o consumo. Para Milton Santos (1998, p.73): "*o espaço contém o movimento, resultado da soma e da síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade através da espacialidade*".

Podemos assim dizer que, a dimensão social do espaço urbano pressupõe interesses diferenciados, tanto nos processos que a produzem como dos atores que dela se servem, revelando ações que podem gerar impactos positivos ou não. Ao se discutir o espaço urbano, qualquer que seja revestido de poder simbólico e, por isso mesmo de um bem coletivo, a sua apreciação ou desconformidade adquire um significado que vai muito além de sua visibilidade.

> A cidade de Vitória, portanto, se apresenta como o resultado da diversidade de ocupação do solo, às vezes, sobrepostos a um mesmo território, noutras interligados ou isolados. Estas tendências e problemas consolidam um mosaico urbano compostos de fragmentos, de caráter espacial, socioeconômico e ambiental fortalecidos pelas características especiais do sítio urbano, cheio de clivagem naturais e artificiais, reforçando a marca física de duas cidades diferentes e separadas por classe, renda e cultura (BARBOSA, 2004, p.134).

A complexidade da estrutura urbana envolve as contradições de um processo dialético que emerge em diversos momentos históricos. Nesse contexto, não é uma estratégia inteligente pensar a cidade de fora dos marcos da relação da sociedade com o seu território em todas as suas dimensões. Desse modo, ressalta-se a importância da democracia participativa na construção da cidadania a partir de processos coletivos de tomadas de decisões em torno de assuntos de interesse público e coletivo que afetam os destinos das cidades, por conseguinte, influenciando as dinâmicas de toda a população urbana (IJSN,2016).

O processo de revisão de um Plano Diretor Urbano (PDU)[5] deve ser realizado a cada dez anos, e sua leitura reside na observação dos procedimentos metodológicos e das principais propostas e

[5]A revisão periódica decenal do Plano Diretor está prevista no Estatuto da Cidade (§ 3º do Art. 40).

gargalos, seja pela dimensão que possa afetar e/ou dinamizar as estruturas urbanas, seja para observar os possíveis avanços e/ou conflitos verificados na gestão democrática participativa. Nessa perspectiva, a revisão decenal serve para qualificar o contexto da dinâmica urbana e de seu desenvolvimento ao longo dos anos, além do respaldo jurídico urbanístico nas decisões da gestão municipal. Considerando que o município de Vitória não apresenta área rural, adotou-se a nomenclatura de Plano Diretor Urbano de Vitória (PDU), já que o município em sua totalidade é urbano.

A competência da gestão municipal é de coordenar e mobilizar todos os parceiros institucionais, técnicos e a sociedade civil para compactuarem diretamente na execução de um projeto de lei que irá configurar crescimento e alterações no município. A responsabilidade e a seriedade com que se devem ser feitas as análises, diagnósticos e proposições, são de fundamental importância para a gestão da cidade, e que, no futuro, condicionará toda uma vida urbana. Importante ressaltar que um plano diretor deve atuar na promoção das políticas públicas assegurando um tratamento isonômico entre os interesses econômicos, os interesses sociais e ambientais da população. Portanto, a abrangência de uma revisão de Plano Diretor é complexa e de muita responsabilidade, a respeito de estabelecimento pacífico de novos pactos territoriais e consensos.

As informações da presente Nota Técnica resultam da participação direta dos técnicos do IJSN no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)[6], onde foram realizadas inúmeras reuniões para debater os artigos e propostas do PDU. A pesquisa documental foi realizada com base em relatórios oficiais da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade da Prefeitura Municipal de Vitória (SEDEC/PMV), consulta em documentos e Atas do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), leis e decretos, levantamento e análises de publicações em sites oficiais da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), jornais, sítios eletrônicos e redes sociais. Além dessas fontes, a pesquisa procura refinar a distância entre o contexto real e a ação investigativa, buscando base conceitual em autores de referência na área do Urbanismo e por meio da percepção do técnico especialista em estudos territoriais. Importante ressaltar que os representantes da sociedade civil no CMPU, além de participarem de todo o processo debatendo os artigos da Lei, tiveram a oportunidade de propor adequações e destaques na redação da minuta de lei que, posteriormente, seriam discutidas em plenária na votação do Conselho e outros fóruns de debate.

[6]Anteriormente, a lei do PDU (Lei nº 6.705 /2006) definia o Conselho como Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU). Pela nova lei (Lei nº 9.271/2018), o Conselho passa a se chamar Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), entendendo que a política é bem mais ampla e não restrita às questões do plano diretor. O CMPU é o órgão consultivo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, presidido pelo titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade, composto por pessoas maiores, capazes e idôneas, com 9 (nove) representantes do Poder Público, 9 (nove) da Sociedade Civil Organizada e 9 (nove) representantes dos moradores, com base territorial no município.

2 - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES RELEVANTES DE UM PLANO DIRETOR

A nova ordem jurídico-urbanística federal[7] visa orientar todas as ações do poder público, do mercado imobiliário, dos proprietários de imóveis e da sociedade em geral, relativo às competências da matéria urbanística aplicável ao desenvolvimento urbano, que tem sido progressivamente ampliada com novas leis e adaptada aos contextos estaduais e municipais. Para fins de regulação dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo, e do planejamento territorial, foram estabelecidos princípios e diretrizes que regem o caráter normativo dessas leis, e que estão diretamente relacionados à política urbana.

O direito à cidade e à propriedade são reconhecidos na medida em que cumpram a função social da cidade – trabalho, habitação, circulação, lazer - de acordo com princípios da sustentabilidade, da inclusão, da equidade e da participação social. Desse modo, vários instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados para direcionar a expansão e regulação do mercado de terras urbanas com a finalidade de atender a função social da cidade em todas as dimensões. O Plano Diretor de Vitória (Lei nº 9.271/2018) contempla princípios e uma série de diretrizes gerais e setoriais, mas nesta seção serão abordados, de forma sintética, apenas os mais relevantes que norteiam a elaboração de um plano diretor contemplados nos seguintes eixos temáticos: função social da cidade e sustentabilidade urbana; participação social; mobilidade urbana; habitação; meio ambiente; integração metropolitana. O item 2.7 - cidades para pessoas - se configura mais como um conceito contemporâneo de pensar a cidade no âmbito da escala humana, que se incorporou aos planos diretores atuais.

2.1 - Da função social e da sustentabilidade das cidades

Dentre os princípios que regem a legislação urbana federal, e que se rebatem nos planos diretores, temos o princípio da função social da cidade, função social da propriedade, a equidade, e por fim, a sustentabilidade. A cidade, além de exercer atratividade na função de habitar e trabalhar que lhe são inerentes, converge também a função do "circular", imprescindível para que todas as outras funções se desenvolvam de forma compatível na cidade. Estes princípios combinados devem convergir para a redução das desigualdades e justa distribuição dos recursos no território, qualificando a cidade e permitindo acesso equitativo à infraestrutura instalada de serviços e equipamentos públicos.

Na revisão ou proposição de legislação urbana, que necessariamente incide na estrutura e na forma de expansão das cidades, vale ressaltar que a viabilidade técnica e política do crescimento urbano dependem da capacidade de adaptação da oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais. Ascerald (1999, p.82) argumenta que "a ideia de metabolismo urbano aponta para um modelo de equilíbrio a ser obtido pelo ajustamento dos fluxos e estoques de matéria (elementos naturais e construídos) e energia". O conceito de sustentabilidade urbana, portanto, estaria associado "aos modos de gestão de fluxos de energia e matérias associados ao crescimento urbano" (ASCERALD,1999, p.82). Desse modo, a legislação urbanística deve contribuir para evitar as cres-

[7] Constituição Federal de 1988 (CF/88) e Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001)

centes assimetrias entre localização espacial da população e os recursos materiais de infraestrutura, as pressões excessivas sobre o meio físico construído e sobre os sistemas ambientais.

Nessa perspectiva, garantir a melhoria da qualidade de vida e um meio ambiente urbano saudável para os cidadãos é uma tarefa multidisciplinar que envolve todos os campos do conhecimento da administração pública. Assim, o planejamento integrado e participativo deve ser o propulsor do crescimento equilibrado, por meio da coordenação e complementaridade de planos, programas e projetos de políticas setoriais, em especial, de habitação, mobilidade e saneamento, com incentivo ao uso de técnicas alternativas de energia e captação de águas, assim como priorização dos transportes coletivos não motorizados[8]. Estabelecer critérios de controle e o monitoramento das atividades geradoras de impacto, incremento do esgotamento sanitário e drenagem urbana, incentivo à diversificação de usos no território combinado com a manutenção e valoração dos marcos referenciais da paisagem, redução dos riscos urbanos e ambientais, são alguns dos pressupostos da nova lei do PDU para alcance da melhoria da qualidade de vida urbana de Vitória.

Algumas diretrizes do PDU apontam para uma cidade que incentive o crescimento urbano em áreas que já dispõem de infraestrutura e no entorno das principais vias de transporte coletivo, de modo a reduzir os deslocamentos entre moradia e emprego, potencializar a infraestrutura existente, reduzir as desigualdades socioespaciais e ampliar o acesso aos equipamentos urbanos do município. Um dos instrumentos utilizados para implementar essas diretrizes é a delimitação de zonas de "eixo de estruturação urbana". Os "eixos" são as zonas da cidade em que há rede consolidada de transporte de média e alta capacidade, e por essa razão, há incentivo expresso para adensar essas áreas. Por outro lado, houve incentivo para adensar e potencializar as áreas atualmente com baixo potencial construtivo, tais como a Região de Maruípe e Ilha de Santa Maria, visando impulsionar, além da construção civil nesta região, a economia com incentivo ao comércio e à pequena indústria (confecções, calçados, etc).

2.2 - Da participação social

Parte-se da premissa que os mecanismos de participação devem favorecer a inclusão social e o exercício da cidadania quando incorporados ao processo de planejamento municipal. Nessa perspectiva, entende-se que a avaliação da participação social em todas as instâncias do processo de revisão de planos diretores é de fundamental importância para conhecimento da prática democrática de gestão e suposta efetividade do planejamento territorial.

Debruçar-se sobre as perspectivas, limitações e potencialidades que envolve o processo de revisão de um Plano Diretor é enriquecedor, tanto do ponto de vista técnico como também político e social. Nesse contexto, vale observar de que maneira as propostas e mudanças na redação da minuta de lei foram respaldadas pela sociedade civil e, em última instância, pelo poder legislativo e executivo, e como convergem ou não para o propósito de fazer cumprir a função social da cidade.

[8]O aproveitamento de modos alternativos de fluxos energéticos são diretrizes das políticas de Saneamento (Lei 11.445 /2007), Política Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005), assim como da Política Nacional Mobilidade Urbana (PNMU – Lei 12.587/2012).

Quanto à justiça social, trata-se de um debate mais complexo conforme sejam as possibilidades de entendimento. Para Souza (2006), essas possibilidades são, às vezes, complementares, e por vezes, conflitantes entre si, pois tudo dependerá do critério adotado para relativizar o que seja igualdade ou desigualdade.

> A forma como o comportamento de um determinado parâmetro poderá ser avaliado exige uma concretude maior que aquela possível ao nível dos parâmetros particulares. [...] As adaptações devem ser realizadas pelos próprios indivíduos /cidadãos envolvidos no planejamento ou na gestão em um determinado espaço e tempo, e não apenas pelo pesquisador ou planejador profissional (SOUZA,2006, p.68).

Como vimos, Souza, enfatiza a importância da participação dos cidadãos na construção de planos que irão incidir diretamente na vida cotidiana. O argumento maior é de que um interesse particular não pode se sobrepor a direitos coletivos, o que permite estender o raciocínio para todos os direitos fundamentais que são de alguma maneira protegidos pelo Plano Diretor: meio ambiente, direito à cultura e ao patrimônio cultural, direito à moradia e ao transporte, entre outros.

Apesar da existência de um capítulo específico sobre a "gestão democrática" no Estatuto da Cidade (2001), sabe-se que não é uma questão simples de se trabalhar. Santos (2006) e outros autores apontam a preocupação com o processo dos "*systems planning*"[9], que apesar de abrangentes quanto à interdisciplinaridade e os diagnósticos, tendem a uma perspectiva mercadófila. Obviamente que o objeto de todos os planos diretores é a cidade, mas não se pode descrever objetivamente suas propriedades, por se tratar de um complexo sistema socioespacial onde várias leituras e interpretações coexistem, competindo entre si e refletindo interesses diversos.

2.3 - Da Mobilidade Urbana

A crescente urbanização e a complexidade de seus sistemas demandam frequentemente normativas, planos de desenvolvimento e inovações tecnológicas para adequação das funções sociais inerentes às cidades: habitação, circulação, trabalho e lazer. A própria dinâmica da cidade traz à tona conflitos e disputas entre diversos segmentos. Neste contexto, o tema da mobilidade passou a ser foco de políticas públicas, se considerados os impactos que afetam diretamente a rotina urbana nas relações de uso do solo. Para tanto, o Capitulo III (Art.6º), do novo PDU (Lei nº 9.271/2018), estabelece algumas diretrizes em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), dentre elas: a estruturação contínua das vias arteriais e coletoras do Município de maneira a permitir a adequada interligação intra-urbana e metropolitana; o aperfeiçoamento do uso do sistema viário de modo a facilitar os deslocamentos; a promoção de esforços para a integração e ampliação do transporte aquático aos demais modais, considerando a potencialidade do município com as águas da baía de Vitória e a orla marítima; o apoio à diversificação de usos no território de maneira a desestimular viagens motorizadas.

[9]Systems planning é uma palavra de origem inglesa que consiste no escopo de planos estratégicos das cidades, seja em qualquer dimensão, territorial, mobilidade, saúde, dentre outros, que irão direcionar as políticas públicas de planejamento.

A intenção é fazer com que os cidadãos restrinjam os deslocamentos para atividades de comércio e serviços, de modo que possam satisfazer essas necessidades no âmbito local do bairro, sempre que possível. Moradores que conseguem ter suas necessidades atendidas dentro de seus próprios bairros não precisariam fazer grandes deslocamentos para outros locais. Nessa perspectiva, houve alterações no PDU no sentido de ampliar o potencial construtivo dos bairros e favorecer a mobilidade. Por exemplo, lojas e estabelecimentos como creches, poderão ter até 600 m² de construção, enquanto que antes podiam alcançar até 300 m². Houve também mudanças quanto ao estacionamento com maior flexibilização da exigência do número de vagas. Estes aspectos estimulam o comércio de bairro, ou seja, trabalhar as dinâmicas urbanas de modo a favorecer a mobilidade. O estímulo deve ocorrer em regiões do entorno da Avenida Vitória, Reta da Penha, Fernando Ferrari, Adalberto Simão Nader e outras avenidas por onde há previsão de instalação de corredores preferenciais de ônibus e do BRT (corredores exclusivos de ônibus).

O município deve promover ainda ampla acessibilidade e estabelecer planos de rota acessível, que disponham sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. Esta condição deve ser estabelecida para as rotas que concentrem os polos geradores de maior circulação de pedestres, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

2.4 - Da Habitação

Com a Constituição de 1988, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, que representou uma certa ruptura com os programas e recursos centralizados do Governo federal. A redefinição institucional acentuadamente municipalista, ressaltou a potencialidade da gestão municipal na integração das políticas de moradias e fundiárias de controle do uso e ocupação do solo, através de implementação de planos municipais de habitação. Nessa perspectiva, posteriormente, foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH, Lei nº 11.124/2005), que tem como um dos seus princípios, a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, e municipal às demais políticas. É elemento básico da PNH, a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional[10]. Desse modo, seguindo as orientações do PNH, o Plano Diretor de Vitória (Lei nº 9.271/2018), em seu Artigo 9º, estabeleceu as seguintes diretrizes mestras no contexto da habitação: a democratização do acesso à terra e à moradia digna pelos habitantes da cidade, com melhoria das condições de habitabilidade, preservação ambiental e qualificação dos espaços urbanos, priorizando as famílias de baixa renda; o fortalecimento de processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos públicos destinados à política habi-

[10]Posteriormente, em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, Lei nº 11.977/2009)), com fins a dinamizar a produção habitacional voltada à população de baixa renda, o papel dos estados e municípios nesse modelo passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários.

tacional; utilização de instrumentos normativos, tecnologias e processos que garantam acesso aos benefícios e serviços urbanos de empreendimentos habitacionais na cidade e a redução dos custos de sua produção; vinculação da política habitacional às políticas sociais e atendimento preferencial ao déficit habitacional; diversificação das formas de acesso à habitação de interesse social e a articulação entre as políticas habitacional e fundiária. Desse modo, busca-se o enfrentamento das necessidades habitacionais e de acesso à moradia adequada, que se somam às diferenças de acesso a serviços e equipamentos básicos e outras dimensões da vida: lazer, segurança, saúde, educação, cultura etc., e que de maneira geral, evidenciam os grandes desafios para a efetiva inclusão socioespacial e a redução das desigualdades. Portanto, a política habitacional deve estar articulada à política urbana de forma ampla e integrada.

2.5 - Do Meio Ambiente

Além da mobilidade, que interfere diretamente no ambiente urbano, uma cidade prescinde do diálogo entre o ambiente urbano e o natural. Atualmente trabalha-se com uma visão muito mais ampla acerca do conceito de paisagem cultural, que passa a ser concebida como uma só unidade, um todo, em que o patrimônio material e natural se coaduna com o imaterial e estabelece vínculos imediatos às tradições culturais locais. Essa concepção, respaldada por legislações diversas, conduz necessariamente a uma mudança de postura na forma de gestão e proteção da paisagem, uma interação do bem com seu entorno de forma ampla e irrestrita.

Os elementos naturais da paisagem são fundamentais para o bem-estar do cidadão e podem propiciar um equilíbrio entre a função urbana e a ecológica. Há ainda o ganho de vitalidade quando aliados aos espaços públicos, tais como, ruas, parques, praças, que, se bem cuidados e potencializados, podem promover a inclusão social e a interação necessária para tornar a vida urbana mais interessante e saudável.

Dentre os doze objetivos gerais da política urbana do PDU de Vitória, o ambiente urbano é contemplado em suas diversas caracterizações, desde as Unidades de Conservação aos elementos naturais da paisagem, assim como o patrimônio material e imaterial com especial relevância ao centro histórico de Vitória, compondo premissas importantes do planejamento municipal. Nessa perspectiva, temos três incisos do Artigo 5º, Lei nº 9.271/2018, que contemplam os objetivos da política urbana relativos a esta importante vertente, o meio ambiente:

> VII - garantir a preservação, conservação e restauração das Unidades de Conservação e demais espaços territoriais especialmente protegidos e assegurar sua fruição por moradores e visitantes de forma ordenada, possibilitando o uso público integrado às demandas de manutenção do equilíbrio ecológico e das funções ambientais dessas áreas;
>
> VIII - garantir a proteção, gestão e ordenamento do patrimônio histórico e natural, adequando o desenvolvimento urbano à preservação e à conservação de marcos referenciais naturais e construídos da paisagem urbana, por meio de legislação específica.

> XII - revitalizar, gerir e monitorar, de forma contínua, o centro histórico do município, com preocupação paisagística, ambiental, social, econômica e cultural, de forma a preservar sua identidade e sua tradição.

O município de Vitória apresenta paisagens diversificadas, desde ambientes naturais, como orlas, montanhas, manguezais, até obras humanas, como monumentos edificados, que transcendem os limites municipais e extrapolam para o âmbito metropolitano. Nessa perspectiva, podemos dizer que os objetivos do PDU acima elencados convergem também para as diretrizes do Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI)[11], na medida em que fomentam contribuir para a preservação de áreas e unidades de conservação com a proteção e a conservação dos mananciais atuais, assim como estimular a criação e a manutenção de áreas verdes de uso público, e manter níveis satisfatórios de acessibilidade às praças e parques urbanos, aproximando a população metropolitana das áreas verdes e espaços naturais (COMDEVIT, 2017). Existem inúmeros outros desafios, tais como, valorizar a paisagem notável do patrimônio histórico e ambiental, as águas, a baía, os canais, os gnaisses que o município ainda nos concede apreciar, considerado o ônus histórico do crescimento vertiginoso pautado pela especulação imobiliária das últimas décadas, que limitaram visuais da paisagem e grande adensamento em bairros da orla.

Além dos elementos notáveis da paisagem como os morros do Cruzeiro, Itapenambi e Gamela na região próxima à orla, há restrições para preservar algumas outras vistas e paisagens na cidade. É o caso de Santo Antônio e dos bairros que fazem parte da Região Administrativa 7 de Vitória (Nova Palestina, Resistência, Conquista, Ilha das Caieiras, Santo André, Redenção, São Pedro, Santos Reis, São José e Comdusa). Nesta região da Grande São Pedro, os prédios serão limitados a 4 (quatro) pavimentos. Assim, ficam preservadas as visões para baía noroeste e a Basílica de Santo Antônio.

A cidade torna-se a própria expressão da paisagem contemporânea, impregnada de valor simbólico e estético e ganha uma ampla dimensão social e política, porque tanto a paisagem urbana como sua valorização são socialmente produzidos no espaço. Essa dimensão social pressupõe interesses diferenciados, tanto nos processos que a produzem como dos atores que dela se servem, revelando ações que podem gerar impactos positivos ou não no ambiente urbano. Assim, o “meio ambiente” é um dos temas que mais demandam atenção e participação da sociedade nos debates dos planos diretores, posto que é comumente ignorado ou colocado em segundo plano quando compete com atividades econômicas. Porém, vale ressaltar que a paisagem cultural pode se tornar um ativo econômico se for potencializada com os devidos cuidados de proteção.

Quanto ao centro histórico, foi criada uma Zona Especial de Intervenção Urbanística com a finalidade de conferir-lhe um tratamento específico dada as peculiaridades que lhe são inerentes. A utilização de

[11] A Lei nº 872/2017 institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, publicada no Diário do Poder Legislativo do dia 31.10.2017. O PDUI foi elaborado em conformidade com a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole. O PDUI é um instrumento de planejamento para o desenvolvimento urbano sustentável da RMGV e estabelece as diretrizes para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC).

instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), especialmente nas áreas consolidadas como o centro histórico, é uma das propostas que também possibilitará o equilíbrio na valorização imobiliária do território e aplicação da contrapartida financeira em programas de interesse social. Outra meta para o centro é que a fiação elétrica defronte aos 175 edifícios históricos de interesse de preservação da Capital sejam enterrados. Desses imóveis de interesse de preservação, 86% estão no Centro de Vitória, mas há também construções na Praia do Canto, Santo Antônio, Jucutuquara e Mário Cypreste.

2.6 - Da Integração Metropolitana

A cidade de Vitória, pela própria configuração geomorfológica insular e de capital administrativa, que concentra comércio e serviços, não se exime de pensar sua expansão e adensamento em contexto ampliado, posto que toda e qualquer configuração de uso do solo poderá alterar e impactar o município e suas relações intermunicipais no âmbito metropolitano.

Nessa perspectiva, a nova lei do PDU (nº 9.271/2018) respalda a legislação federal e estadual ao dispor que deve ser observada a "promoção de esforços para a integração da Região Metropolitana da Grande Vitória e a gestão plena compartilhada entre governos no processo de planejamento e execução das políticas públicas de âmbito metropolitano" (Art.4º, Inciso I). Em função do princípio da prevalência do interesse comum sobre o local, conforme estabelece o Estatuto da Metrópole[12] (Art.6°, Inciso I), está compreendida a necessidade de solucionar as questões relativas ao compartilhamento do espaço urbano para além das fronteiras administrativas, de modo que se busque diminuir as diferenças da estrutura, tendo em vista um olhar estendido que contemple o bem-estar do cidadão metropolitano.

Nessa perspectiva, a Lei Complementar nº 872/2017 do Governo do Estado do Espírito Santo instituiu o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória, com a finalidade de integrar as políticas de interesse comum e políticas públicas afetas à unidade territorial urbana da RMGV. Além disso, objetiva estabelecer diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano nas zonas de interesse metropolitano. No PDUI foram consideradas as seguintes funções públicas de interesse comum que devem guiar o planejamento metropolitano, e o qual, a capital Vitória, deve integrar-se: Ordenamento territorial; desenvolvimento econômico; meio ambiente; mobilidade urbana e governança metropolitana[13].

2.7 - Cidades para pessoas

Muitas das diretrizes que estruturam o PDM de Vitória (2018) se espelharam na condução de novos

[12] O Estatuto da Metrópole (Lei n°13089/15), lei federal criada em 2015, preconiza o que é uma Região Metropolitana (RM) que se configura em "*espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo a área de influência de uma capital regional*, conforme IBGE". Pelo IBGE, Vitória é classificada como "Capital Regional A", segundo o Região de Influência das Cidades – REGIC/IBGE, 2007. (IJSN, NT,48, p.3).

[13] COMDEVIT. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Vitória. 2017

planos diretores, como por exemplo, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, 2012), que visa restabelecer a ideia de "cidade para pessoas", eixo fundante da visão norteadora do PDE com base no conceito de Jan Gehl[14]. A visão de cidade mais segura, sustentável e saudável tonou-se um desejo universal e urgente no planejamento. Ante o problema da mobilidade que afeta as grandes cidades, a tendência é fazer com que as pessoas caminhem e pedalem mais, e com isso, usufruam mais constantemente dos espaços públicos de forma aprazível. Ghel reporta-se à Jane Jacobs (1961), pioneira ao escrever e apontar que a ideologia do urbanismo tradicional segregava as pessoas e não favorecia o encontro, resultando em cidades sem vida, onde priorizava-se o edifício em detrimento das pessoas. No entanto, a identidade estabelecida entre cidadão e o espaço urbano gera o sentimento de pertencimento, a referência que nos orienta na cidade e nos proporciona certo conforto ambiental e emocional.

> "Quanto mais diversificada for a cidade, mais humana ela será, na medida em que se entenda que a coexistência - a receita de se abraçar a diversidade enquanto se valoriza a identidade - deva ser exercitada. Na relação entre diversidades, identidade e coexistência reside um dos segredos da segurança e da saúde da cidade" (LERNER, Jaime, 2013)[15].

Desse modo, o desenvolvimento sensorial está intimamente ligado à história evolutiva e pode ser classificado conforme os sentidos – visão, audição, tato, olfato. Assim, o contato e a proximidade entre as pessoas são ativados. Nessa perspectiva, a conexão dos sentidos através do encontro promove bem-estar, contínuas trocas e percepções da vida urbana. Segundo Ghel (2015, p.29), "*caminhar pelos espaços comuns da cidade pode ser um objetivo em si mesmo – mas também um começo.*"

[14] Jan Gehl, arquiteto urbanista dinamarquês, parte do princípio de que a cidade deva ser planejada para o bem-estar dos cidadãos, com aumento da capacidade de usufruto dos seus espaços públicos, de forma sustentável, uma cidade segura e cheia de vida. Para Gehl (2015), a escala humana deve ser prioridade no planejamento urbano. O referido arquiteto escreveu alguns livros, dentre eles, o emblemático de sua teoria, "Cidade para Pessoas" (2015), que passou a ser referência para urbanistas e planejadores no mundo todo.

[15] Esta citação é parte do prólogo de Jaime Lerner à edição brasileira de "Cidades para pessoas", de Jan Ghel (2015).

3 - BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PDU DE VITÓRIA

O município de Vitória é relativamente pequeno, perfazendo um total de 84 km², cujo território constitui-se em uma parte insular e outro em continente. Atualmente a população é de 372.223 habitantes (IBGE, 2017). Apresenta nove regiões administrativas, sendo que o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) é a instância participativa da sociedade para acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento urbano. O município de Vitória integra a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) com os demais seis municípios[16].

Vale resgatar, de forma breve, o processo de evolução urbana da cidade de Vitória, a partir da existência dos planos diretores. O município teve três redações de Planos Diretores Urbanos até então (PDU 1984/1994/2006). O primeiro de 1984, mesmo que não tenha contemplado as questões mais complexas do município, estabeleceu alguns índices construtivos e uma leitura modernista da cidade funcional delimitada por zonas de uso.

O PDU de 1994 (Lei 4.167/1994) flexibilizou mais os índices construtivos com a liberação do gabarito, o que resultou numa verticalização intensa dos bairros da orla e obstrução de alguns elementos da paisagem, como por exemplo, o Morro do Cruzeiro, na orla da Praia do Canto. A partir da década de 1980, as classes de renda média e alta intensificaram o processo de transferência do uso residencial do centro histórico para a orla, especialmente à nordeste da ilha. Podemos assim eleger a Praia do Canto, como ponto máximo nesta nova ordem da construção imobiliária, e o bairro Mata da Praia (orla de Camburi) com índices de valorização vertiginosa no mercado de terras urbanas. De forma subsequente, o uso comercial e institucional acompanhou este processo de mudança. A Enseada do Suá, bairro mais a sudeste, criado por intermédio de aterros sobre o mar, ganha dimensão ao receber a transferência dos poderes Legislativo e Judiciário, especialmente nos anos 1990. Nesse sentido, a busca de locais privilegiados quanto à infraestrutura urbana passa a ser a lógica do mercado imobiliário na região. Apesar da intensa construção na Praia do Canto, é a regional que concentra mais domicílios vagos (14,2%)[17]. O adensamento da orla intensificou os fluxos de deslocamentos para os demais municípios da região metropolitana, e com isso, houve um aumento considerável dos índices de motorização.

Em 2006, o Plano Diretor sofreu nova revisão e estabeleceu planos de preservação da paisagem e uma preocupação em definir zonas mais específicas, como por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Dessa vez, o foco do mercado imobiliário direcionou-se ao bairro Jardim Camburi, que cresceu 8% ao ano nos últimos dez anos e conta com uma população de 60 mil habitantes (PMV, 2015). Porém, falta a infraestrutura necessária à demanda do bairro, agora bem mais adensado. Por outro lado, ressalta-se a necessidade de preservação das áreas verdes.

[16] A Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV instituída pela Lei Complementar n° 58, de 1995 e alterada pelas Leis Complementares n° 159, de 1999 e nº 204, de 2001, é integrada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

[17] O dado foi fornecido em apresentação de Audiência Pública pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV, 2015).

Verificou-se o aumento da mancha urbana com o aumento do número de domicílios no município de Vitória, perfazendo um total de 23.594 domicílios a mais no período entre 2000 e 2010. A taxa de crescimento populacional foi de 1,15% no mesmo período. O cenário otimista estima um crescimento de mais de 50.000 pessoas nos próximos 10 anos (PMV, 2015).

A nova versão do Plano Diretor Urbano de Vitória (2018) inovou ao estabelecer Macrozonas, Zonas Especiais de Intervenção Urbanísticas (ZEIUs) e Planos de Proteção da Paisagem, respeitando marcos e visadas significativos dos elementos notórios da paisagem. Fortaleceu instrumentos urbanísticos para limitar a especulação da terra urbana e incentivou o adensamento construtivo nas principais vias arteriais. O texto da minuta de lei propõe adensar onde há menos infraestrutura consolidada e tornar mais exclusivas as áreas de centralidade. Nessa perspectiva, a premissa que direcionou toda a redação é que o zoneamento deve apresentar estratégia de controle, tanto para expansão como para o adensamento da cidade.

A revisão de 2018 teve a peculiaridade de criar macrozonas que até então não existiam. Estas são consideradas grandes porções territoriais com características e demandas comuns de infraestrutura urbana e serviços públicos. Ainda que representativa de bairros bastante diferenciados entre si quanto às suas características de ocupação, as macrozonas têm por objetivo orientar o reequilíbrio dos benefícios do processo de urbanização (Art.14, Cap. I, PDU, 2018). Esta delimitação fica bem nítida no município de Vitória, onde foram definidas quatro emblemáticas Macrozonas: Macrozona de Interesse Ambiental; Macrozona Urbana Consolidada; Macrozona Urbana de Reestruturação; Macrozona Industrial e Portuária[18].

Já o zoneamento, caracterizado pela similaridade das condições de infraestrutura urbana e limitações ambientais, têm por objetivo definir as condições de uso e ocupação do solo. A nova Lei do PDU (Lei nº 9.271/2018) de Vitória criou a Zona Industrial que na lei anterior do PDU (Lei nº 6.705/2006) não existia como zona. A Zona de Equipamentos Especiais (ZEE) foi substituída pela Zona de Ocupação Específica (ZOE), que são caracterizadas por áreas ocupadas por grandes equipamentos públicos que apresentam parâmetros de ordenamento específicos. O zoneamento do município de Vitória ficou assim estabelecido, conforme Art.16 do Capítulo III:

I.Zona de Proteção Ambiental – ZPA, que se divide em ZPA 1, ZPA 2 e ZPA 3;
II.Zona de Ocupação Restrita – ZOR, que se divide em ZOR 1, ZOR 2 e ZOR 3;
III.Zona de Ocupação Controlada – ZOC, que se divide em ZOC 1, ZOC 2 e ZOC 3;
IV.Zona de Ocupação Preferencial – ZOP, que se divide em ZOP 1, ZOP 2, ZOP 3, ZOP 4 e ZOP 5;
V.Zonas Arterial – ZAR, que se divide em ZAR 1 e ZAR 2;
VI.Zona de Ocupação Limitada – ZOL, que se divide em ZOL 1 e ZOL 2;
VII.Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, que se divide em ZEIS 1 e ZEIS 2;
VIII.Zona do Parque Tecnológico – ZPT; 12
IX.Zona Industrial – ZI;
X.Zona de Ocupação Específica – ZOE, que se divide em ZOE 1, ZOE 2, ZOE 3, ZOE 4 e ZOE 5.

[18] Os mapas das macrozonas e do zoneamento do novo Plano Diretor Urbano de Vitória (Lei nº9.271/2018) estão no Anexo 1 e Anexo 2.

Em relação ao PDU anterior, vale ressaltar a criação das Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIU – ver Anexo 3), cujas características específicas, demandam políticas diferenciadas, podendo ser objeto de planos específicos e intervenções urbanísticas promovidas pelo poder público, com ou sem parceria da iniciativa privada. Para os limites da Lei, foram definidas três áreas de ZEIU, a saber: I - Centro Histórico (ZEIU 1); II - Canal da Passagem (ZEIU 2); III - Orla Noroeste (ZEIU 3).

Alguns estudiosos do Urbanismo[19] argumentam que o caráter funcionalista do zoneamento convencional gira em torno da separação de usos e densidades, e que, de certa forma, incorpora a dimensão social excludente. Entretanto, este é o modo operacional da maioria dos planos diretores, mas, atualmente, busca-se o aperfeiçoamento da técnica com base numa construção coletiva do diagnóstico detalhado quanto aos potenciais e gargalos dos diversos territórios trabalhados, as aspirações da população, sem esquecer a visão mais ampla da totalidade da cidade. Os mapas e estudos preparatórios deverão ser a base das recomendações e restrições do zoneamento, respaldado pelas audiências públicas. Ademais às críticas, é importante salientar que o zoneamento de uso do solo deve, de maneira distinta e em função de seus propósitos, definir áreas de maior controle, como por exemplo, a industrial, ou alguma outra área que exija atenção devido aos riscos ambientais ou de iminente expansão acelerada.

[19]Dentre os estudiosos e críticos do Urbanismo brasileiro, podemos citar os autores Marcelo Lopes de Souza (Mudar a Cidade, 2006), Ermínia Maricato (Cidade do Pensamento Único, 2001), Raquel Rolnik (A Cidade e a lei, 2003).

4 - DEBATE DA MINUTA E OS PRINCIPAIS PONTOS DE DISCUSSÃO DO NOVO PDU

Após a finalização da redação da minuta de lei do novo Plano Diretor de Vitória (2018), após um longo processo de discussão dos artigos no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), assembleias territoriais por Região Administrativa[20] e Audiências Públicas, coordenados Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC/ PMV), restava ainda a aprovação das propostas em mais dois canais de participação: Encontro da Cidade[21] e a Câmara dos Vereadores.

Importante ressaltar que, a princípio, alguns critérios devem ser observados em todo o processo de gestão participativa em análises e deliberações de redação da minuta e na aprovação de emendas: zoneamento do uso do solo, se compatíveis ou não com as atividades; utilização inadequada dos imóveis urbanos; usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; atividades geradoras de tráfego ou causadora de impacto ambiental; a retenção especulativa de imóvel urbano; a deterioração das áreas urbanizadas e ou degradação ambiental, dentre outros.

Em meados de 2017, findo a redação da minuta de lei, houve a possibilidade dos cidadãos encaminharem, via site minhavitoria/pdu[22], as propostas de alteração dos artigos com sugestão de emendas. Para tanto, a SEDEC promoveu o Encontro da Cidade (2017), com a finalidade de concluir o processo final de cumprimento da gestão democrática, a partir da plenária com a votação dos delegados, exigido pelo Estatuto da Cidade que respalda o PDU. O Encontro, realizado nos dias 14 e 15 de agosto de 2017, reuniu 243 delegados representantes do poder público, comunidades e setor produtivo para votar 48 propostas de alteração. Cada proposta e/ou emenda tinha direito a uma defesa do relator e uma contestação.

Encerrado o Encontro da Cidade, a minuta da lei foi encaminhada à Câmara dos Vereadores, que possibilitou, por meio de procedimentos legais, a apresentação de emendas sugeridas pela sociedade civil, setores produtivos e quaisquer outros interessados, desde que apresentassem a justificativa e respaldo técnico para alteração dos artigos indicados. Muitas propostas, que não obtiveram êxito no Encontro da Cidade, foram novamente encaminhadas à Comissão de Políticas Urbanas. Desse modo, foram enviadas 56 (cinquenta e seis) emendas à Câmara para serem apreciadas com posterior análise popular em Audiências Públicas. Ao final de 2017, a Câmara de Vereadores criou um grupo de trabalho específico para debater e discutir as emendas encaminhadas pela sociedade civil com vistas a alterar a redação do PDU – a Comissão de Políticas Urbanas[23]. Dentre as entidades de classe e instituições que fizeram parte do debate das emendas, estiveram presentes: Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Ordem dos

[20] O município apresenta 9 (nove) Regiões Administrativas, que contemplam um ou mais bairros pela proximidade geográfica e com características comuns. São elas: Centro (Região Adm.1); Santo Antônio (Região Adm.2); Jucutuquara e Bento Ferreira (Região Adm.3); Maruípe (Região Adm.4); Praia do Canto (Região Adm.5); Goiabeiras (Região Adm.6); São Pedro (Região Adm.7); Jardim Camburi (Região Adm.8) e Jardim da Penha (Região Adm. 9)

[21] O Encontro da Cidade está previsto na lei do Plano Diretor - Lei PDU de nº 6.705/2006 - cujo Artigo 37, inciso I, alínea a, prevê como instrumento de gestão a Conferência Municipal de Política Urbana - Encontro da Cidade – que acontece a cada dois anos.

[22] O site minhavitoria/pdu, para encaminhamento das propostas, ficou online entre 05 de julho e 2 de agosto do mesmo ano.

[23] A Comissão de Política Urbana da Câmara dos Vereadores foi composta pelos vereadores: Davi Esmael (Presidente da Comissão), Mazinho dos Anjos, Sandro Parrini, Cleber Felix e Dalto Neves. A Comissão contou com o auxílio técnico do Conselho Consultivo do PDU.

Advogados do Brasil (OAB), Sindicato da Indústria da Construção Civil do Espírito Santo (Sinduscon-ES), Conselho Regional de Corretores de Imóveis - 13º Região (Creci/ES), Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e Federação do Comércio do ES (Fecomércio), além de associações de Fradinhos, Enseada e Santa Helena, dentre outros moradores. Posteriormente à discussão interna do grupo, foram realizadas duas reuniões (05/02 e 19/02/2018) na Câmara dos Vereadores, com a convocação dos conselheiros e representantes da sociedade civil para debater cada uma das emendas e respectivas propostas de alteração. Vale lembrar que, após as reuniões, a Comissão de Políticas Urbanas da Câmara dos Vereadores realizou 3 (três) Audiências Públicas[24] para validar o resultado do debate na Câmara.

Nesta seção foram apresentados os temas e emendas mais relevantes que também tiveram maior repercussão na sociedade local e que foram debatidos no processo final, seja no Encontro da Cidade, seja na Câmara dos Vereadores, ou em ambos.

Remembramento na Grande São Pedro

A redação da minuta de lei proposta pela SEDEC/PMV, estabeleceu o limite para remembramento na ZEIS1 da Região de São Pedro[25] até o limite de 250 m², posto que a região era objeto de regularização fundiária. A princípio, a ideia do remembramento era para construção de equipamentos públicos comunitários e para áreas livres de uso público. A referida matéria teve empate técnico (7x7) no Conselho Municipal de Política Urbana na votação dos conselheiros, sendo que a Secretária de Desenvolvimento da Cidade, e presidente do Conselho, desempatou com voto contrário ao remembramento em lotes superiores a 250m². Entretanto, a emenda[26] proposta pela Federação do Comércio, era o remembramento de lotes da Grande São Pedro acima de 250 m² para implantação de residencial multifamiliar, atividade não comercial e áreas livres de uso público, que contrariava o Artigo 132 proposto na lei pela SEDEC. A justificativa da emenda é que o Artigo 132 promoveria a injustiça social para com a população da região, pois não abre possibilidades de desenvolver a região.

O secretário de Obras e Habitação da PMV, à época do Encontro da Cidade, alertou para uma possível "expulsão branca" [27]de moradores de baixa renda já consolidados na região. O efeito seria o agravamento da situação habitacional, uma vez que o bairro apresenta precariedade nas condições dos domicílios. Na perspectiva de nova reconfiguração urbana, é relevante também compreender a importância da relação dos moradores consolidados no âmbito da região e respectivos aspectos culturais ali desenvolvidos. Muitos argumentaram que a possibilidade de junção de terrenos acima de 250m² é de maior interesse do setor de construção civil, que, para edificar grandes empreendimentos, necessita de terrenos que proporcionem um alto potencial construtivo.

[24]Segue as datas e locais da realização das audiências: 1ª Audiência em 22/02/2018 no auditório da PMV; 2ª Audiência no dia 26/02/2018 no bairro São Pedro e a 3ª Audiência no dia 01/03/2018 em Goiabeiras.

[25] ZEIS é uma Zona Especial de Interesse Social, que são porções do território onde deverá ser promovida a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados. A Grande São Pedro é uma região localizada na Baía Noroeste de Vitória e contempla vários bairros. Surgiu a partir da industrialização e intensa migração dos anos 1970 /1980. A ocupação se deu em áreas do ecossistema manguezal de Vitória.

[26] Processo nº 13095/2017. Requerimento nº 357/2017

[27]"Expulsão branca" é o processo de deslocamento territorial da população de bairros de baixa renda para locais mais distantes ou periféricos, ocasionado principalmente por intervenções urbanas com consequente aumento do valor da terra.

Na votação dos delegados do Encontro da Cidade venceu a proposta da redação original da SEDEC /PMV, ou seja, permaneceu o remembramento de terrenos com limite até 250 m². Na reunião que se sucedeu na Câmara dos Vereadores, a emenda suscitou debates calorosos. Posteriormente, a Câmara dos Vereadores suprimiu o referido artigo da lei (Art.132) antes de encaminhar ao chefe do Executivo.

Afastamento na Rodovia Serafim Derenzi

O Conselho Popular de Vitoria encaminhou a emenda[28] que altera a hierarquia viária e suprime afastamento de 15 metros no eixo viário da Serafim Derenzi proposto pela minuta de lei do novo PDU. O representante da Ufes, manifestou-se contrário à emenda, com base no argumento que se deve pensar na mobilidade e no transporte público como prioridade, ou seja, sugere o alargamento da rodovia. Já alguns vereadores mostraram-se contrários ao aumento do afastamento e endossaram a emenda do Conselho Popular, alegando alto custo de viabilidade técnica da rodovia e criaria um problema social, além de reverter lucros para o mercado imobiliário. A proposta da minuta de lei (Inciso 1, Artigo 48), que estabelecia afastamento de 15 metros na Serafim Derenzi, foi vetada pela Câmara dos Vereadores no sancionamento da lei.

Zona do Parque Tecnológico (ZPT)

A administração municipal criou a Zona do Parque Tecnológico (ZPT), área localizada em Goiabeiras, para uso exclusivo do setor de tecnologia. A área da ZPT perfaz um total de 330 mil m², sendo que a questão fundiária está fragmentada entre diversos proprietários. O projeto que contempla a criação da ZPT, divide a zona em três áreas menores – sendo uma para a implantação do Centro de Inovação, outra para a construção de laboratórios de pesquisa compartilhada e uma terceira para a instalação de empresas e indústrias de base tecnológica (PMV/CMPDU, 2016). Entretanto, houve proposta, encaminhada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), de destinar parte da área para projetos de uso residencial, considerando que parte do território é de propriedade particular[29]. Ou seja, o proponente defendeu o uso misto (tecnológico, comercial e residencial) para a ZPT. Estava criado o impasse a partir do conflito de interesses. Na votação do Encontro da Cidade foi mantida a proposta da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) com uso exclusivo destinando à ZPT, ou seja, apenas atividades da Tecnologia da Informação e pesquisas relacionadas.

Quanto às emendas encaminhadas à Câmara dos Vereadores, 4 (quatro) foram da Comissão de Políticas Urbanas[30] e uma emenda do Conselho Popular de Vitória[31]. Todas as referidas emendas defendiam a coexistência entre atividades tecnológicas com os demais usos urbanos, ou seja,

[28] Processo nº 13113/2017. Requerimento nº 374/2017

[29] O Grupo Dadalto é proprietário de grande parte da área da ZPT, aproximadamente 122 mil m², e tinha a intenção de construir 23 prédios residenciais com pedido protocolado na PMV (Fonte: A Gazeta. *Dadalto vai à Justiça para construir 23 prédios na área do parque tecnológico.* Vitória, 23 maio 2018, Cidades, p.11).

[30] Processo nº 13081/2017. Requerimento nº343/2017; Processo nº 13103/2017. Requerimento 365/2017; Processo nº 13075/2017. Requerimento nº337/2017; Processo nº13217/2017. Requerimento nº 381/2017.

[31] Processo nº 13112/2017. Requerimento nº 373/2017.

residencial, comercial e serviços. Algumas representações e entidades foram favoráveis ao uso compartilhado da tecnologia com o uso misto, sendo uma das justificativas evitar o abandono da área no período noturno, assim como, evitar que a ZPT ficasse segregada dos bairros do entorno. Houve também argumentações de alguns conselheiros em favor de que o setor tecnológico pudesse se desenvolver de forma dispersa, ou seja, em vários outros locais da cidade, tais como, a Fábrica de Ideias, os galpões do IBC ou em outras áreas ociosas e espalhadas pelo município. Ainda houve algumas defesas em torno da garantia ao direito de propriedade, já que grande parte da área é propriedade privada. Já o representante do Conselho Popular de Vitória sugeriu que o tema fosse melhor debatido com as lideranças e moradores de Goiabeiras, local de implantação da ZPT. Para os que defendem a exclusividade do uso tecnológico, a ZPT seria a nova matriz de arrecadação do município de Vitória e deveria ficar no município.

Houve ainda a emenda[32] do vereador Max da Matta como alternativa à ZPT, que propunha acréscimo de 0,5 no pavimento térreo para uso de incentivo tecnológico em todo o município: "para todas as zonas, exceto ZOR, ZOE, ZI e ZEIS2, será permitido o acréscimo de mais 0,5 de coeficiente de aproveitamento no pavimento térreo, para uso de incentivo tecnológico" – Anexo 09. O vereador justificou sua proposta no sentido de possibilitar que o setor de tecnologia pudesse extrapolar para toda cidade de Vitória. Alguns representantes consideraram que o acréscimo de 0,5 do coeficiente na edificação significa acrescentar 50% a mais na construção do pavimento térreo. Aumentaria em 25% total de ganho da edificação. A emenda que aumentaria 0,5% das edificações para uso de tecnologia não foi aprovada pela Câmara.

Posteriormente, após longo debate, a Comissão de Políticas Urbanas da Câmara dos Vereadores fechou a proposta em torno do uso misto na ZPT e encaminhou ao Executivo para a aprovação da Lei. Ao sancionar a lei, o chefe do Executivo vetou o uso misto para a ZPT, garantindo a exclusividade da zona para o setor de tecnologia. Mas o projeto de lei foi novamente encaminhado à Câmara. Em 09 de agosto de 2018, a Câmara dos Vereadores votou contra o veto do Executivo, retornando novamente o uso misto na ZPT. Este tema certamente foi o mais polêmico da revisão do PDU, que suscitou inúmeros debates acirrados com idas e vindas nas decisões.

Proteção do Morro da Gamela e do Itapenambi

No texto original da minuta de lei (SEDEC /PMV), o Morro da Gamela e do Itapenambi integram a lista pré-definida de 16 elementos dos Planos de Preservação da Paisagem. A minuta de lei, após longo processo de debate participativo, estabeleceu limites de gabarito em algumas avenidas em função da existência de importantes elementos da paisagem como os Morros da Gamela e do Itapenambi. A emenda[33] da Federação do Comércio (FECOMÉRCIO) contestou o limite de altura das edificações nos eixos arteriais (Av. Reta da Penha; Av. Cesar Hilal e Av. Vitoria) proposta na redação da minuta de

[32] Processo nº 13104/2017. Requerimento nº 366/2017.
[33] Processo nº 13093/2017. Requerimento nº 355/2017.

lei, e solicitou que essas referidas vias fossem adensadas com liberação de gabarito. O argumento da emenda seria que o limite (7,5 metros) estabelecido pela lei seria um obstáculo ao desenvolvimento da cidade, especialmente na Rua Misael Pedreira. Alguns conselheiros do CMPU, discordaram da emenda e argumentaram que prédios mais altos, não são necessariamente os mais adensados, ressaltando que equívocos do passado, como o bloqueio visual da Pedra do Cruzeiro, não deveria se repetir. A defesa das visadas dos morros graníticos também foi respaldada por outros conselheiros presentes, que ressaltaram as pedras como importantes elementos peculiares na paisagem. Argumentaram ainda que, Vitória se diferencia pela capacidade de mesclar as edificações com os elementos naturais, o que permite uma evolução da paisagem urbana de forma aprazível. Criou-se assim, um impasse com opiniões divididas entre os segmentos da sociedade.

A SEDEC /PMV apresentou estudos com planos de visadas em diversos ângulos das referidas pedras graníticas, com o intuito de estabelecer alternativas e possibilidades de visibilidade conforme fossem os índices construtivos sugeridos. Enquanto os defensores da paisagem urbana consideravam que as visadas das pedras deveriam ser preservadas, o mercado imobiliário apostava na liberação do gabarito. A proposta original da SEDEC/PMV foi mantida pelos delegados no Encontro da Cidade, assim como também pela Câmara dos Vereadores, ou seja, mantiveram a limitação de gabarito na região do entorno das pedras. Importante salientar que a presença dos cidadãos na votação da Câmara dos Vereadores, especialmente ambientalistas, profissionais arquitetos, líderes comunitários, manifestando-se em favor da paisagem, foi fundamental no resultado favorável à limitação da altura das edificações.

Zona de Proteção Ambiental na Vale

No Encontro da Cidade, não obteve êxito a exclusão da proposta de criação da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) no complexo industrial da Vale e Acelor Mittal. Alguns delegados argumentaram que o real interesse das empresas era de excluir as zonas de proteção ambiental para possível expansão das unidades produtivas ou novas intervenções futuras, dentre elas, a Central de Armazenamento de Produtos (Casp) da Arcelor Mittal e os poços de água da Vale. No Encontro da Cidade foi mantida a proposta original, de transformar em ZPAs algumas áreas verdes e de corpos d´água existentes na área industrial da Ponta de Tubarão.

Entretanto, posteriormente à derrota no Encontro da Cidade, houve duas emendas encaminhadas à Câmara dos Vereadores, favoráveis à exclusão da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) do complexo industrial de Tubarão, sendo uma emenda da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES)[34] e a outra emenda do Conselho de Meio Ambiente[35]. A terceira emenda foi encaminhada pelo cidadão Moreschi, contrária à exclusão, cuja proposta alterava o grau da ZPA do Parque Botânico da Vale, de ZPA3 para ZPA2.

[34] Processo nº 13072/2017. Requerimento nº 334/2017
[35] Processo nº 13077/2017. Requerimento nº 339/2017

Na questão relativa à inserção ou não da ZPA na área da Vale, vale lembrar que houve posicionamentos completamente distintos no debate, em especial, pelos Conselhos municipais. Considerando os dois Conselhos que opinaram sobre a matéria, o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), de caráter consultivo, se posicionou a favor da inserção da ZPA no complexo industrial. Já o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), de caráter deliberativo, se posicionou contrário às ZPAs na área da Vale.

No debate da Câmara dos Vereadores, o proponente da emenda (FINDES) argumentou que não é possível abrigar as atividades de educação ambiental e turismo dentro da área industrial, assim como também não cabe ZPA no Parque Botânico da Vale (privada). Ressaltou ainda que, qualquer acréscimo de demanda do setor industrial teria que passar por uma série de autorizações. Outros conselheiros presentes na Câmara apoiaram a exclusão das ZPAs na área industrial com base na votação do COMDEMA, que entendeu por unanimidade que não deveria ter ZPAs naquela área.

Outras entidades ligadas ao planejamento urbano, patrimônio e paisagem, argumentaram que as ZPAs não seriam necessariamente voltadas para a questão ecossistêmica, mas também para uso público da comunidade, com referências à Praça dos Desejos, Praça do Papa, Curva da Jurema, espaços públicos com fins unicamente ao usufruto da coletividade. Manifestaram ainda a intenção de transformar o Parque Botânico da Vale em ZPA 3, ou seja, sacramentar o parque como ZPA para garantir que seja usufruído pela população. Por outro lado, os defensores da emenda contra argumentaram que uma área privada dentro de uma zona industrial é completamente diferente de um uso público como o que acontece na Curva da Jurema. Enfatizaram ainda que o uso industrial não condiz com visitas turísticas, endossando o argumento que não são pertinentes as áreas sugeridas para inserção de ZPA na área da Vale, com exceção do Parque Botânico.

As emendas que propunham a exclusão das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) da Zona Industrial do complexo de Tubarão foram aprovadas pela Câmara dos Vereadores e encaminhadas para sancionamento da lei.

Enseada do Suá

A Comissão de Políticas Urbanas encaminhou emenda[36] para a Câmara dos Vereadores, que cria a Zona de Ocupação Controlada (ZOC4) na região compreendida pela Avenida Américo Buaiz, Alaor Queiroz de Araújo e Humberto Martins de Paula com gabarito de 12 metros na Enseada do Suá, além de incluir o conceito de telhado verde. Houve argumentos no sentido que devem ser observados todos os pressupostos que contemplem também uma visão do território municipal, e não apenas o pensamento restrito aos moradores de determinado bairro. Os moradores contestaram o aumento de gabarito. Após debate, permaneceu o gabarito de 7,5 metros de altura vigente para as edificações, e que já estava definido na minuta de lei. A emenda não foi aprovada pela Câmara dos Vereadores .

[36]Processo nº 13109/2017. Requerimento nº 371/2017.

A outra emenda[37], encaminhada pela Associação de Moradores da Enseada do Suá, sugeriu nova classificação na hierarquia de vias, onde seria possível permitir ou tolerar atividades da administração pública, em geral, nas vias coletoras ou nas edificações que já possuem alvarás ou com projeto aprovado e protocolado na PMV. A Associação alegou que o bairro tem baixa densidade populacional, e o incentivo ao uso institucional e comercial tem levado ao esvaziamento no período noturno e nos finais de semana, o que causa insegurança. O argumento da emenda seria que ao restringir atividades institucionais e comerciais, a medida poderia devolver o caráter de bairro à Enseada. A emenda enfatiza moradia e um uso misto equilibrado. Entretanto, esta emenda não foi aprovada no Encontro da Cidade e nem na Câmara dos Vereadores.

Bento Ferreira

Houve duas emendas propostas para o bairro de Bento Ferreira, sendo uma para limitação de gabarito das edificações, e a outra relativa ao aumento de coeficiente para atividade comercial no bairro. A emenda[38] encaminhada pelo vereador Vinicius Simões, altera gabarito e altura das edificações no bairro Bento Ferreira, ao limitar os edifícios em 20 pavimentos e altura em 60 metros. A emenda define para edificação residencial, gabarito de 18 pavimentos, e se de uso misto, 20 pavimentos. A lei anterior do PDU (Lei 6.705/2006) estabelecia altura das edificações em até 30 pavimentos para Bento Ferreira. O referido vereador sugeriu no debate que a Av. Beira Mar tivesse projetos escalonados respeitando a paisagem. No entanto, representações ligadas à indústria da construção civil fizeram a defesa do retorno do gabarito vigente na lei atual – 30 pavimentos. Algumas representações argumentaram em favor da limitação de altura máxima das edificações em 20 pavimentos, posto que o bairro não teria capacidade de suporte se o adensamento aumentasse muito. Dentre outros fatores, a limitação do gabarito também favoreceria a fundação do edifício, considerando que a região apresenta solo mole, além da questão da viabilidade da infraestrutura e da mobilidade urbana. A emenda que limita em 20 pavimentos as edificações do bairro Bento Ferreira foi aprovada no Encontro da Cidade e na Câmara dos Vereadores.

A outra emenda discutida no Encontro da Cidade sobre o bairro de Bento Ferreira foi relativa ao aumento do coeficiente de aproveitamento para uso comercial, de 1,4 para 2,8. O argumento sustentado pela defesa da proposta, o Sinduscon, era de que o bairro precisava atrair pessoas e empreendimentos para ser melhor qualificado. A delegada residente no bairro fez a defesa da identidade do bairro e argumentou no sentido de rever os conceitos de desenvolvimento, reforçando a ideia de que é possível empreendimento comercial no bairro, mas frisou a necessidade de estabelecer seus limites. A proposta de aumento do coeficiente foi negada pelos delegados do Encontro da Cidade e não foi discutida na Câmara dos Vereadores.

[37] Processo nº 13076/2017. Requerimento nº 338/2017.
[38] Processo nº 13092/2017. Requerimento 354/2017.

Faixas de recuo do Canal de Camburi

A emenda[39] do vereador Max da Mata acrescenta parágrafo único, onde dobra o coeficiente de aproveitamento e altura do Canal da Passagem de Camburi. Entretanto, a proposta da prefeitura colocada na minuta de lei, estabelece faixas de recuo de 15 metros no Canal da Passagem de Camburi, a partir do alinhamento da borda para desenvolvimento de futuros projetos de requalificação urbana (Art.49, inciso XL), sendo possível a redução para 8 metros com garantia de acesso ao público à orla e decks (Art.51). O Canal de Camburi foi transformado em Zona de Especial Interesse Urbanístico (ZEIU1) pela nova lei do PDU. A Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), à época do Encontro, defendeu a proposta original da PMV, ressaltando a importância dos espaços de interesse paisagístico.

O autor de outra emenda[40] propunha retirar impedimento à regularização dos imóveis via Programa de Regularização de Edificações (PRE) na área de recuo do Canal de Camburi. Argumentou que a área em questão é consolidada e alertou que a proposta da minuta de lei, ou seja, criar uma ZEIU com afastamento de 15 metros, poderia prejudicar o desenvolvimento econômico local. Entretanto, a emenda do referido autor foi negada no Encontro da Cidade, assim como também a emenda encaminhada pelo vereador, Max da Matta. Ambas emendas também não foram aprovadas pela Câmara dos Vereadores. Permaneceu a proposta da minuta de lei encaminhada pela SEDEC/PMV.

Zoneamento do Clube Álvares Cabral

A proposta da minuta de lei, encaminhada pela SEDEC/PMV, classifica a área do Clube Álvares Cabral em Bento Ferreira como Zona de Proteção Ambiental 3 (ZPA 3). No entanto, foi apresentada uma proposta à minuta de lei para alterar o zoneamento, eliminando o trecho ZPA 3 na parte elevada da topografia. Mas no Encontro da Cidade, nenhum delegado apareceu para sustentar a emenda. Desse modo, a proposta original da PMV foi mantida como ZPA. A questão foi encaminhada à Câmara dos Vereadores através de emenda[41], que excluía a ZPA do clube, mas a referida emenda também não foi aprovada. A lei sancionada mantém a ZPA3 no Clube Álvares Cabral.

Pedra dos Dois Olhos - Fradinhos

No Encontro da Cidade, uma das alterações mais comemoradas foi a manutenção da Zona de Proteção Ambiental da gleba localizada na linha do divisor de águas e em Área de Preservação Permanente (APP), na região de entorno da Pedra dos Olhos em Tabuazeiro. A proposta original da redação da minuta de lei classificava a área como Zona de Ocupação Limitada (ZOL), embora, diz a justificativa, trate-se de uma das poucas áreas disponíveis e não edificadas no entorno da pedra. No Encontro da Cidade, uma delegada fez a defesa pela manutenção da ZPA, e ressaltou que a Pedra dos Olhos está sob apreciação do Conselho Estadual de Cultura (CEC) para fins de tombamento estadual. A manutenção da ZPA na área de Fradinhos foi comemorada com aplausos pelos delegados presentes no Encontro da Cidade.

[39]Processo nº 13086/2017. Requerimento nº 348/2017.
[40]Processo nº13074/2017. Requerimento nº 336/2017.
[41]Processo nº 13073/2017. Requerimento nº355/2017.

Entretanto, a emenda[42] relativa à Fradinhos, foi encaminhada à Câmara dos Vereadores pelo Vereador Max da Matta. A emenda acrescenta parágrafo único, permitindo que em Zona de Proteção Ambiental (ZPA), em que constem terrenos e/ou loteamentos com processos de regularização, deva permitir a ocupação por uso de seu proprietário, desde que os parâmetros urbanísticos sejam reduzidos em 50% da zona contígua ao mesmo, tornando assim uma zona de amortecimento. O autor da emenda fez a defesa do loteamento Recanto Das Pedras, alegando que o loteamento está em fase de regularização, e cujo processo seria inviabilizado caso fosse criado a ZPA 2. A emenda do vereador Max da Matta foi aprovada pela Câmara dos Vereadores.

Área da Infraero

Entre três propostas para alteração de zoneamento na área do aeroporto, os delegados do Encontro da Cidade acolheram a proposta redigida na minuta de lei e encaminhada pela SEDEC/PMV, que transforma a área no encontro das avenidas Dante Michelini e Norte Sul em Zona de Proteção Ambiental (ZPA). Entretanto, na votação do Encontro da Cidade, a área privada de 80 mil m², às margens da Rodovia Norte-Sul, entre a Mata Paludosa e a Reserva Ecológica Municipal da Restinga de Camburi, ficou liberada para receber empreendimentos residenciais e comerciais com a permissão de parcelamento do solo e edificações. No Encontro da Cidade, esta proposta foi considerada uma derrota para o meio ambiente. A Câmara dos Vereadores não mais debateu este tema.

Boates na Praia do Canto e Santa Lucia

A emenda[43] que propõe a limitação de boates na Praia do Canto e Santa Lucia, cujo proponente foi o vereador Vinicius Simões, causou certa polêmica entre moradores dos bairros que dividiram opiniões. Alguns representantes de entidades fizeram a defesa em favor de polos consolidados de lazer, pautados no argumento de que alguns locais onde os bares atualmente se concentram, como o Triângulo na Praia do Canto, estão culturalmente consolidados e que a cidade precisa alavancar o turismo. Os edifícios residenciais localizados próximos a estes polos são relativamente recentes, e as pessoas que optaram por morar no bairro deveriam estar cientes que estes polos de lazer já existem há mais de trinta anos. Nesse sentido, várias representações argumentaram que a região do Triangulo, já está consolidada pela existência de inúmeros bares, e pode ser considerada de alcance metropolitano e não restrito à Praia do Canto. Foi enfatizado ainda que, se cada bairro for olhar para si próprio sem se importar com o contexto geral do município ou da região metropolitana, fica muito difícil ponderar. Já alguns moradores do bairro contestaram. A emenda que limita bares e boates em locais já consolidados não foi aprovada pela Câmara dos Vereadores.

Criação de terraço jardim

A emenda[44] encaminhada pelo vereador Mazinho dos Anjos, institui o "terraço jardim", considerado os

[42]Processo nº 13106/2017. Requerimento 368/2017.
[43]Processo nº 13111/2017. Requerimento nº 372/2017.
[44]Processo nº12723/2017. Requerimento nº 207/2017.

pavimentos de cobertura das edificações de uso não residencial, desde que a área coberta implique em acréscimo de no máximo 5% de coeficiente de aproveitamento. No debate da Câmara dos Vereadores, a maioria das representações foram favoráveis ao uso desses espaços, no entanto, manifestaram preocupação com o limite dessa projeção, ressaltando a importância do estabelecimento de índices referentes ao terraço-jardim, posto que não deveriam ficar soltos. Houve questionamentos quanto ao parágrafo 3º da emenda e aos conceitos de "altura da edificação e gabarito". Sugeriram alterações, tanto na compreensão da redação como também na revisão da questão do coeficiente de aproveitamento, posto que o "terraço" ficaria mais sujeito a construções irregulares. A emenda relativa à criação de terraço-jardim foi aprovada.

Postos de gasolina em Camburi

O vereador Leonil Dias encaminhou a emenda[45] à Câmara dos Vereadores que permitiria postos de gasolina na Avenida Dante Michelini. Houve vários argumentos contrários à emenda com base na ideia que Vitória é uma cidade turística, e que este tipo de atividade causa insegurança e não favorece o turismo, pois restringe atividades de restaurantes e hotéis. Além disso, ressaltaram que já havia um projeto de lei que proibia bancos, farmácias e postos de gasolina ao longo desta avenida, especialmente em frente à praia. Desse modo, a cidade perderia o potencial para o turismo e a perspectiva de desenvolvimento neste setor. A emenda não foi aprovada na Câmara dos Vereadores.

Alteração do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU)

O presidente da Comissão de Políticas Urbanas apresentou a emenda[46] de alteração da representação do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU). Houve alterações da representação no Conselho. Na lei anterior (Lei nº 6.705/2006), o CMPU era composto por oito representantes do poder público, oito representantes da sociedade civil, e oito representantes dos moradores (regiões administrativas). Na nova lei, cada um dos três setores de representação no Conselho passa a ter nove representações, contemplando ao todo 27 conselheiros titulares e 27 suplentes. Além disso, houve alteração na representação do poder público municipal: a Secretaria Municipal de Habitação e a Secretaria Municipal de Obras fundiram-se numa só representação. A Secretaria Municipal de Turismo, Trabalho e Renda (SEMTTRE) se incorporou à representação da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) e foi criada uma nova representação da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFA). Uma outra emenda[47] inseriu um representante titular e um suplente dos Institutos Federais (IFES) que se alternam com os representantes da UFES. Em relação às Regiões Administrativas, foi criada mais uma representação da Região 9 (Jardim da Penha). A emenda foi aprovada e passou a vigorar na nova lei do PDU (Art. 290, Lei nº 9.271/2018).

[45] Processo nº 13079 /2017. Requerimento nº 341/2017.
[46] Processo nº 13083/2017. Requerimento nº 345/2017.
[47] Processo nº 13132/2017. Requerimento 378/2017.

5 - O SANCIONAMENTO DA LEI

Poderíamos dizer que o resultado dos votos no Encontro da Cidade foi mais favorável às propostas encaminhadas pelos cidadãos, uma vez que grande parte das propostas de alteração encaminhadas pelo setor produtivo e imobiliário foram rejeitadas pelos delegados. Entretanto, muitas das propostas da redação final da minuta de lei, amplamente debatidas nos diversos fóruns de participação, não foram respaldadas pela Câmara dos Vereadores, como por exemplo, as emendas referentes à criação e/ou manutenção de ZPAs e a manutenção do uso exclusivo da ZPT para o setor de tecnologia. A Câmara dos Vereadores discutiu e, em 27 de março de 2018, com plenária restrita aos vereadores e a alguns conselheiros do CMPDU, votou 56 propostas de alteração no texto original, e 19 emendas foram aprovadas. Posteriormente a minuta de lei foi encaminhada ao chefe do Executivo de Vitória, prefeito Luciano Resende. Das 19 (dezenove) emendas feitas pela Câmara de Vereadores, 16 (dezesseis) foram mantidas pelo chefe do Poder Executivo e três vetadas, conforme comunicação da PMV[48] sobre os três vetos:

> 1 - a que trata de liberar moradias na área do Parque Tecnológico, em Goiabeiras.
>
> 2 - a mudança de Zona de Proteção Ambiental da Ilha do Crisógono, na orla noroeste, para Zona de Interesse Especial (isso permite a ocupação do espaço com comércios e casas).
>
> 3 - a alteração de Zona de Proteção Ambiental para Zona de Ocupação Restrita em Fradinhos, proposta que permitiria o uso de comércios e moradia naquela região.

Assim, foi sancionado o projeto de Lei nº 9.271 de 2018, que aprovou o novo Plano Diretor de Vitória, com 331 artigos e mais de 30 anexos[49]. Entretanto, em 09 de agosto de 2018, a Câmara dos Vereadores intercedeu, votou e derrubou os três vetos do chefe do Executivo referidos acima[50]. Vale ressaltar que alguns artigos da redação final da minuta de lei foram vetados e/ou suprimidos pela Câmara dos Vereadores, como por exemplo, o artigo 132 referente à emenda que permite o remembramento de lotes até no máximo 250 m² na região da Grande São Pedro.

[48]Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em http://m.vitoria.es.gov.br/noticia/novo-pdu-de-vitoria-e-sancionado-pelo-prefeito-luciano-rezende-28659. Acesso em 22/05/2018.

[49]Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em http://m.vitoria.es.gov.br/noticia/novo-pdu-de-vitoria-e-sancionado-pelo-prefeito-luciano-rezende-28659. Acesso em 20 de agosto 2018.

[50]Fonte: A Gazeta. PDU: Câmara derruba veto e mantém uso misto do parque. Vitória, 10 de agosto de 2018, p.10.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de revisão do Plano Diretor de Vitória, iniciado em 2015, se desenvolveu com base na parceria entre poder público e sociedade civil, num ambiente de colaboração e razoável transparência no diálogo entre as partes. Entretanto, a minuta de lei, ao ser encaminhada à Câmara de Vereadores, tinha possibilidade real de ser alterada sem que houvesse garantias que todo processo de envolvimento da sociedade civil, seja no Conselho (CMPDU), ou nas assembleias e audiências públicas, não fosse validado em última instância pelo poder legislativo. Mesmo que a maior parte da redação final encaminhada ao Executivo estivesse em consonância com os resultados das votações no Encontro da Cidade e com as audiências públicas por região administrativa, havia uma certa preocupação manifestada pela sociedade civil quanto às possíveis alterações que poderiam vir a comprometer a espacialidade urbana almejada e a gestão democrática. Assim, houve tratativas, idas e vindas nas decisões relativas aos temas mais polêmicos discutidos, especialmente quanto à Zona Parque Tecnológico (ZPT), o remembramento da região da Grande São Pedro, as Zonas de Proteção Ambiental no complexo industrial da Vale, o gabarito das edificações em torno do Morro da Gamela e do Itapenambi, dentre outros.

Vale lembrar que, uma das diretrizes do PDU é a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização pela integralidade dos cidadãos de Vitória (Art. 3º, § I). Nessa perspectiva, tanto a sociedade como os gestores públicos são responsáveis por construir territórios urbanos que façam jus à qualidade de vida dos seus moradores e que resultem em importante ativo para o desenvolvimento local. Portanto, é fundamental que o PDU preconize a adequada gestão urbana e busque o equilíbrio entre os interesses de todos os segmentos da sociedade por meio de consensos pactuados no processo participativo.

Entretanto, observa-se que, em quase todas as cidades, uma característica comum dos planos diretores, mesmo considerando os instrumentos urbanísticos e técnicas do planejamento, é a atuação mais forte de determinados setores da economia (indústria e comércio) no Conselho, e em outras esferas de participação social, que acabam por limitar o fortalecimento da dimensão humana, onde a função social e cultural são sempre mais reduzidas.

Assim, observa-se que o planejamento urbano traz vantagens para alguns e desvantagens para outros, mas nem sempre isto ocorre de forma transparente e justa, pois existem muitas articulações entre diferentes grupos e setores sociais. Nesse sentido, vale dizer que um processo longo de revisão da lei, que perdurou por quase 3 anos, mostrou que em determinadas situações, como a do remembramento da Região de São Pedro e da Zona do Parque Tecnológico, a vulnerabilidade do processo coordenado pelo poder público municipal se explicita ante a convergência da pressão exercida pelo poder do mercado. Até o fechamento desta publicação, o último fato noticiado pela imprensa local quanto ao PDU, foi a derrubada recente (09/08/2018) dos três vetos do Executivo pela Câmara dos Vereadores, voltando a atribuição de uso misto à ZPT[51].

[51] Fonte: A Gazeta. PDU: Câmara derruba veto e mantém uso misto do parque. Vitória, 10 de agosto de 2018, p.10.

Embora a sociedade civil estivesse presente nas diversas modalidades de participação nem sempre tenha sido considerada ao final de todo o processo, poderíamos afirmar que a revisão do PDU de Vitória foi profícua, de modo geral. Houve alguns ganhos, especialmente em relação a alguns monumentos naturais do município, como por exemplo, restrição de gabarito no entorno das pedras da Gamela e do Itapenambi, e uma preocupação maior em dinamizar e proteger o Centro histórico com adoção de instrumentos do Estatuto da Cidade. Por outro lado, a nova lei mostrou também fragilidade a que estão expostas as áreas ambientais de relevância no município, com a exclusão de importantes Zonas de Proteção Ambiental e /ou mesmo a criação de novas,

Houve consenso quanto a se trabalhar a cidade no sentido de torna-la mais compacta e acessível, qualificando os espaços públicos com a ampliação de calçadas e adensamento das vias arteriais, estreitando atividades comerciais junto às residenciais para evitar mais deslocamentos. Ainda que passado por um longo processo de participação para sancionamento da lei, o Plano Diretor Urbano fica sujeito a alterações no decorrer do período vigente (10 anos), estando sujeito à submissão do Conselho, o que não é muito interessante, conforme argumenta Tavolari:

> Planos diretores levam tempo para serem elaborados. Tempo de construção coletiva com a sociedade, tempo em que conflitos são explicitados e, por vezes, acirrados. Tempo de maturação da sociedade civil, da academia e de setores organizados. Leis posteriores ao Plano Diretor podem apenas complementá-lo, detalhá-lo ou colocar suas diretrizes em prática. Não podem alterar elementos substantivos, principalmente se as mudanças contrariarem as principais diretrizes do plano (TAVOLARI, 2018)[51].

A advogada Tavolari adverte que o avanço no debate democrático não deve estar restrito apenas às questões técnicas e/ou jurídicas, mas também que seja de natureza política, pautado pelo ambiente de cultura dos novos direitos preconizados desde a CF/88. Apesar dos conflitos gerados no próprio processo de construção, de modo geral, podemos considerar que os planos diretores municipais têm evoluído de forma gradativa e comprometida com a qualificação da gestão urbana, em especial, nas cidades de porte médio e nos municípios das regiões metropolitanas. Nessa perspectiva, o planejamento das ações e intervenções no contexto das cidades devem convergir para um desenvolvimento mais equilibrado e equitativo.

[52]Fonte:https://observasp.wordpress.com/2018/02/22/a-proposta-de-alteracao-da-lei-de-zoneamento-e-incompativel-com-o-plano-diretor-de-sao-paulo/

8 - REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.1, ANPUR, p. 1-14, 1999.

BARBOSA, Isabella B. Muniz. **Modernidade e assimetrias na paisagem: a fragmentação de ecossistemas naturais e humanos na Baía Noroeste de Vitória – ES**. 2005. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995. Lex: legislação federal e marginalia, out-dez 1995: 59:1966

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10257. Brasília. 2001.

_____. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e a política geral de saneamento. Brasília. 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 3 de julho de 2018.

_____. **Lei n°13.089 de 13 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n°10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 2 de julho de 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Vereadores aprovam redação final do PDU de Vitória**. Disponível em: http://www2.cmv.es.gov.br/controladoria/noticia/ler/8647/vereadores-aprovam-redao-final-do-pdu-de-vitria. Acesso em 24/04/2018.

FERNANDES Edésio; ALFONSÍN, Betânia. **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais; constitucionais e legislação ordinária**. Forum Editora, 2010.

GEHL, Jan. **Cidade Para Pessoas**. Tradução Anita Di Marco. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva. 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Nota Técnica 46. Conselhos: Instrumentos de Gestão Democrática**. Vitória, 2015.

_____. COMDEVIT. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória - Caderno Preliminar de Propostas**. Vitória.2017

_____. **Nota Técnica 48. O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória**. Vitória, ES, 2015.

_____. **Nota Técnica 49. Conselhos: o processo de construção do novo PDU de Vitória, aspectos metodológicos e proposições**. Vitória, ES, 2016.

MARICATO, Ermínia; ARANTES, O; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ. Vozes. 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Diretor Urbano de Vitória (2006)**. Lei n º 6.705 de 16 de outubro de 2006. Vitória, ES: Câmara dos Vereadores.

_____. **Plano Diretor Municipal de Vitória (2018)**. Lei nº 9271 de 22 de maio de 2018. Vitória, ES: Câmara de Vereadores.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec,1998.p.73

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo. **O projeto de espaço livre e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. Apresentação Prof. Dr. Fabio Mariz Gonçalves. Vitória. 2015.

Periódicos:

PDU: Câmara derruba veto e mantém uso misto do parque. **A Gazeta**. Vitória, 10 ago. 2018, Cidades, p.10.

Sites consultados:

Observa SP. Disponível em: < https://observasp.wordpress.com/2018/02/22/a-proposta-de-alteracao-da-lei-de-zoneamento-e-incompativel-com-o-plano-diretor-de-sao-paulo/ > Acesso em: 22 fev. 2018

Gazetaonline. Disponível em: http://www.gazetaonline.com.br/cbn_vitoria/reportagens/2017/05/conselho-conclui-revisao-da minuta-de-lei-do-pdu-de-vitoria-1014056712.html. Acesso em: 18 maio 2017

Disponível em: http://seculodiario.com.br/35314/13/novo-pdu-permite-aumento-de-taxa-de-ocupação-para-igrejas-nas-áreas-carentes. Acesso em 15 ago. 2017

Disponível em: http://seculodiario.com.br/36656/13/empresarios-ja-pressionam-camara-de-vitoria-por-ijajustesij-no-pdu. Acesso em 22 nov. 2017

Disponível em: http://seculodiario.com.br/31818/13/escassez-de-terrenos-em-vitoria-explica-cobica-do-setor-imobiliario-pela-area-do-parque-tecnologico. Acesso em 07 dez. 2016

Disponível em http://seculodiario.com.br/38135/10/zoneamento-ambiental-do-novo-pdu-de-vitoria-exclui-areas-verdes-da-ponta-de-tubarao-e-infraero. Acesso em 27 março 2018

Disponível em: https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2018/03/juncao-de-lotes-em-sao-pedro-e-santo-antonio-sera-permitida-1014124830.html. Acesso em 28 mar 2018

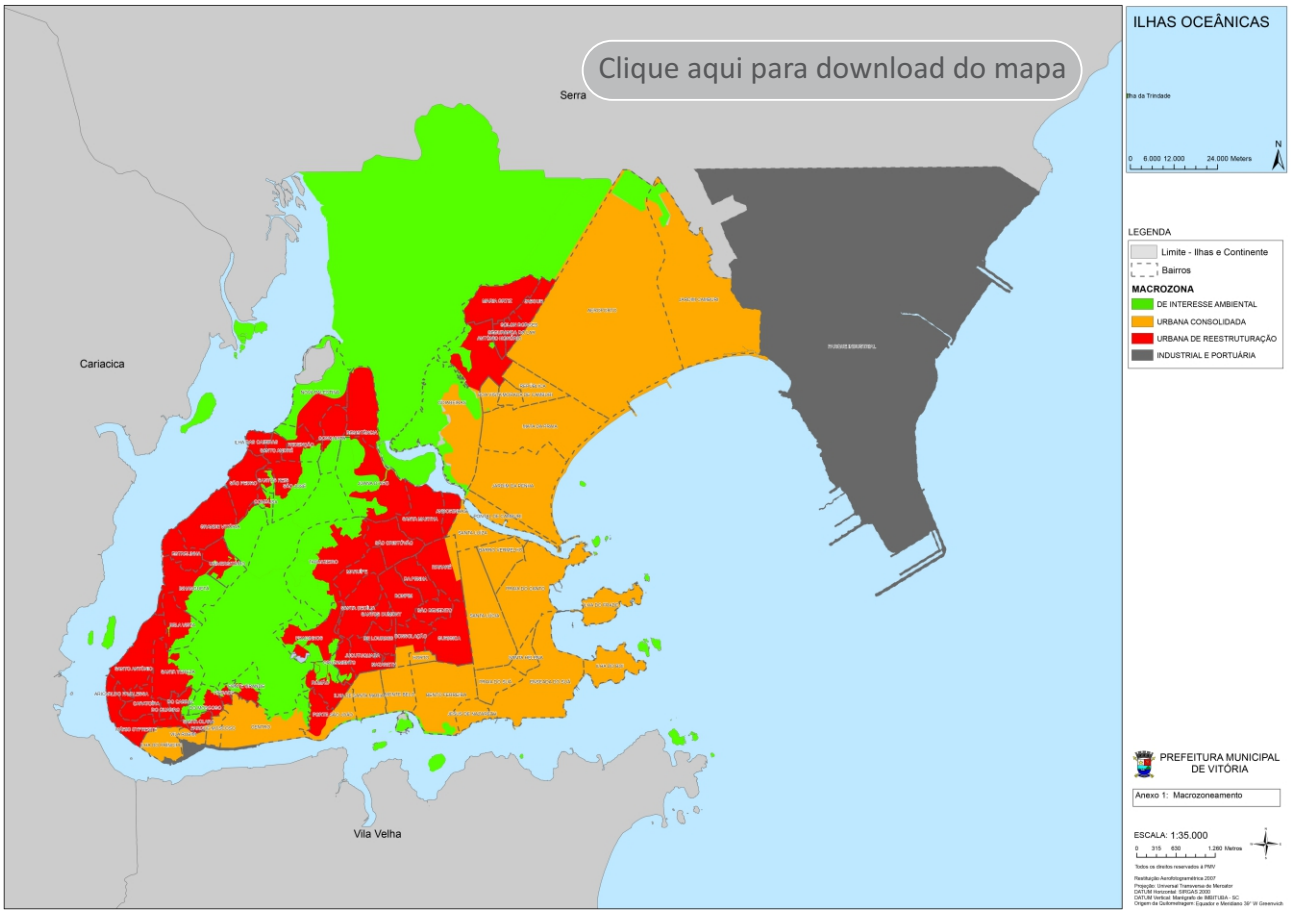
Disponível em: https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2018/03/novo-pdu-boates-na-praia-do-canto-e-predios-publicos-na-enseada-1014124825.html em 27/03/2018. Acesso em 27/03/2018

Disponível em: https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2018/03/novo-pdu-aprovado-uso-misto-no-parque-tecnologico-1014124768.html. Acesso em 27/03/2018

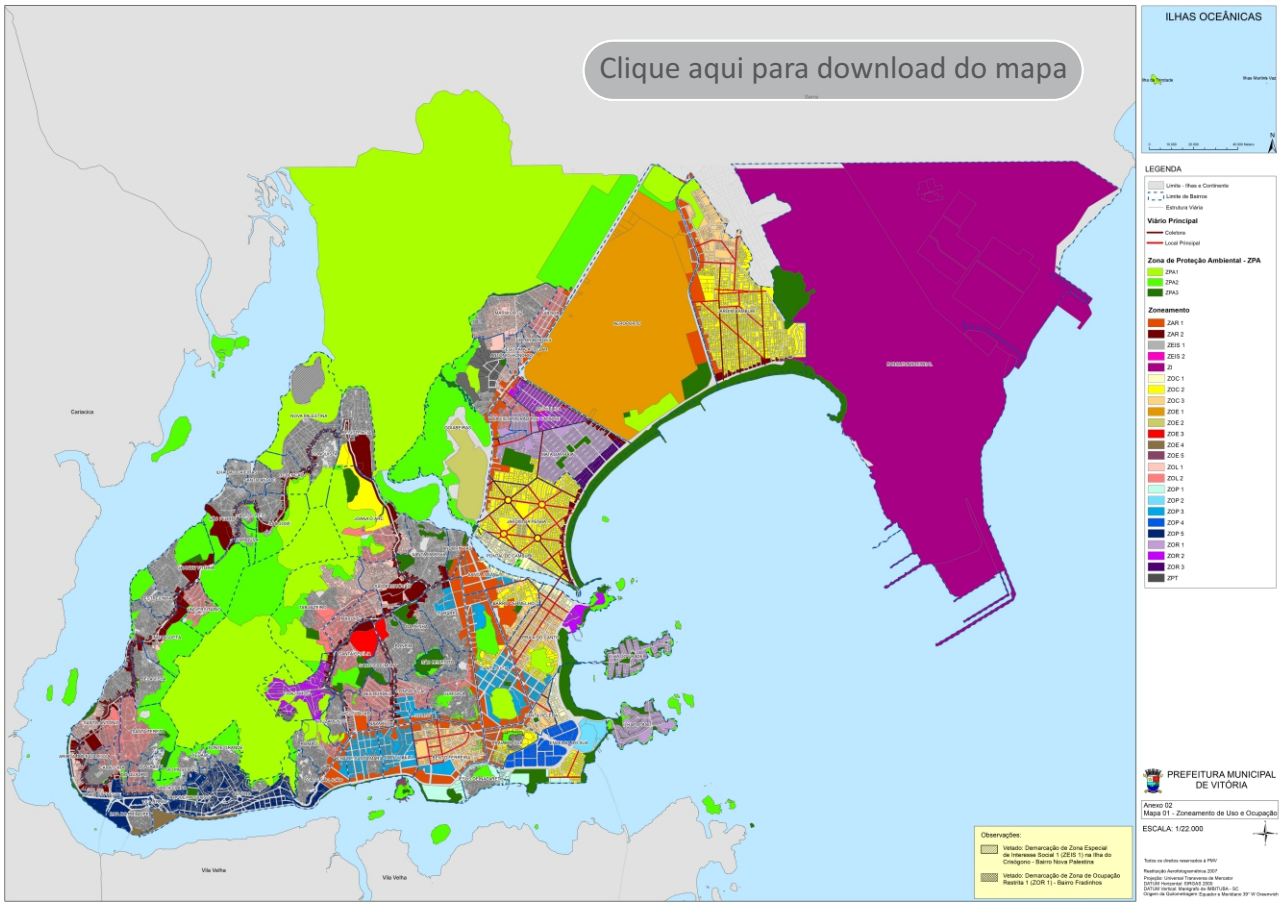
CBNVitória. Disponível em:
http://www.gazetaonline.com.br/cbn_vitoria/entrevistas/2018/03/parque-tecnologico-uso-misto-ou-exclusivamente-empresarial-1014124529.html

Anexos

Anexo 1 - Macrozoneamento do Município de Vitória - Arquivo PMV



Anexo 2 - Zoneamento Urbanístico do Município de Vitória - Arquivo PMV



Anexo 3 - Zonas Especiais de Interesse Urbanístico do Município de Vitória - Arquivo PMV

